

Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2011

Educación y situaciones de conflicto violento

Nota conceptual
Febrero de 2010

Educación y situaciones de conflicto violento

Los conflictos violentos constituyen uno de los mayores problemas planteados al desarrollo que debe afrontar la comunidad internacional. Además de los sufrimientos humanos inmediatos que ocasionan, generan empobrecimiento, desigualdades y estancamiento económico. En las situaciones de conflicto violento, los niños y los sistemas educativos suelen figurar en un primer plano entre los perjudicados. El Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2011 examinará las consecuencias perniciosas que tienen los conflictos en los progresos hacia la consecución de los objetivos de la Educación para Todos (EPT). Además, expondrá un programa destinado a salvaguardar el derecho a la educación durante los conflictos, reforzar los servicios educativos prestados a los niños, jóvenes y adultos afectados por ellos, y reconstruir los sistemas educativos en los países recién salidos de situaciones de conflicto. El Informe examinará asimismo otro aspecto ampliamente ignorado: el papel desempeñado por algunas políticas de educación inadecuadas en la creación de condiciones propicias al estallido de conflictos violentos. Basándose en la experiencia de toda una serie de países, identificará los problemas existentes y propondrá soluciones que puedan contribuir a hacer de la educación un vector de paz, cohesión social y seguridad humana.

Las situaciones, causas y proporciones de los conflictos violentos son extremadamente variadas. El Informe se centrará en aquellas situaciones en las que el Estado o grupos organizados – comprendidos los formados por insurrectos– recurren al uso de la fuerza armada. Esas situaciones abarcarán tanto las guerras entre países como las guerras intestinas y los conflictos a nivel nacional, las matanzas y los genocidios. Los países en situaciones de conflicto o recién salidos de ellas suelen tener grandes cantidades de niños sin escolarizar, infraestructuras educativas gravemente deterioradas y capacidades financieras, técnicas y humanas muy endeble. Además, los conflictos pueden dejar secuelas como una desconfianza social generalizada, una capacidad muy insuficiente en materia de gobernanza y un debilitamiento del aparato del Estado, que representan otros tantos obstáculos para el funcionamiento de los sistemas educativos. Muchos de los conflictos actuales causan sobre todo víctimas entre la población civil y suelen tener lugar en países pobres, pero no cabe decir que algunos países más ricos estén inmunizados contra ellos. Aunque hay datos que indican una disminución del número de conflictos armados, la índole cambiante de éstos hace que se cierren nuevas amenazas sobre la seguridad regional y mundial, con las consiguientes repercusiones que esto puede entrañar para los sistemas educativos en muchas partes del mundo.

El Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011 se focalizará en analizar cómo los conflictos violentos afectan a los objetivos de la educación y cómo la educación influye en los conflictos. Se basará en trabajos de investigación ya existentes y efectuará nuevos análisis de datos, a fin de proponer un programa práctico que sirva de elemento de información y documentación, tanto para los encargados de la elaboración de políticas como para las organizaciones de la sociedad civil. El Informe pretende aportar una contribución original:

- mostrando las repercusiones de los conflictos violentos en la educación;
- mostrando cómo la educación puede influir en los conflictos y en la paz;
- determinando qué estrategias a nivel local y nacional son necesarias no sólo para salvaguardar la educación en los países y territorios víctimas de conflictos, sino también para reconstruir los sistemas educativos, una vez que las situaciones de conflicto acaban;
- proponiendo dispositivos nacionales y locales por cuyo conducto los sistemas de educación puedan contribuir a solucionar las causas de conflictos, por ejemplo las que guardan relación con la cuestión de la identidad y con la desigualdad;
- poniendo de relieve el papel de los donantes de ayuda y las organizaciones no gubernamentales en la empresa de salvaguardar la educación y apoyar la reconstrucción de los sistemas educativos, de manera que esto contribuya a la consolidación de la paz y la estructuración del Estado; y
- proponiendo un mecanismo financiero innovador para aportar más ayuda a la educación en los países víctimas de conflictos.

La mutua influencia de la educación y los conflictos

La penuria y la escasa calidad de la de educación son a la vez síntomas y causas de conflictos. Los conflictos violentos afectan a los sistemas educativos de muy diversas maneras: desde impactos sumamente visibles –como la destrucción de infraestructuras y las muertes y heridas infligidas a estudiantes y docentes– hasta otros menos evidentes, pero no por ello menos destructores, como el estrés emocional, social y psicosocial experimentado por los niños que han presenciado escenas de violencia o se han visto obligados a abandonar sus hogares. Heridos físicamente o traumatizados psicológicamente por haber sufrido bombardeos de Gaza, haber tenido que vivir en campamentos para desplazados en Sri Lanka o haber sido reclutados como soldados en el norte de Uganda, los niños nunca salen indemnes de las repercusiones de los conflictos. Lo mismo ocurre con los sistemas educativos. Los bandos en lucha a menudo destruyen escuelas y toman a los docentes como blanco de sus ataques, y los sistemas educativos se ven atrozmente afectados cuando los conflictos provocan el desmoronamiento de las estructuras gubernamentales y administrativas. En los países afectados por conflictos –donde la legitimidad y la responsabilidad del Estado son endebles y donde los gobiernos se hallan en la incapacidad de desempeñar plenamente sus funciones– son las familias las que suelen pagar las consecuencias, al verse privados sus hijos del acceso a la enseñanza pública.

Cada vez hay más datos que demuestran que la educación puede contribuir de por sí al desencadenamiento de conflictos. La forma de esa contribución varía, según que las causas del conflicto sean ideológicas, identitarias o debidas a la marginación económica. Allí donde la educación refuerza las tensiones entre grupos de población divididos por cuestiones religiosas o étnicas, o donde se da una desigualdad a nivel regional en el acceso a la educación de los grupos sociales, el sistema educativo puede contribuir a fomentar la inestabilidad. La escasa calidad de la

educación, la orientación ideológica y los valores del currículo y la utilización de una lengua de enseñanza alienante, unidas a la existencia de aspiraciones frustradas y de altos niveles de desempleo, pueden crear una masa inestable de jóvenes desligados de la sociedad.

Los impactos difieren, según las situaciones de conflicto y los grupos afectados

Obviamente, la situación que se da en la región del Darfur, en Sudán, no es igual que la existente en la provincia de Helmand, en Afganistán; y las condiciones en que se hallan los habitantes del Valle del Swat, en Pakistán, difieren de las que se dan para los que viven en las regiones afectadas por el conflicto de la República Democrática del Congo. También se dan diferencias muy considerables en los conflictos que afectan a partes de un determinado país, por ejemplo entre la situación en el norte de Uganda y en la Región Autónoma del Mindanao Musulmán, en Filipinas. Asimismo, cuando un conflicto acaba, sus secuelas varían mucho de un país a otro: las situaciones que se dieron después de los conflictos de Bosnia y Herzegovina, Guatemala, Irlanda del Norte y Rwanda fueron muy diferentes. No obstante, en todas esas situaciones la educación tiene un papel importante que desempeñar. En su calidad de instituciones sociales notorias y presentes por doquier, las escuelas pueden proporcionar a los niños y los jóvenes una protección, un espacio seguro y una esperanza para el futuro. Invertir en la educación es un factor clave para los gobiernos en las situaciones posteriores a conflictos, porque la educación contribuye a restaurar la relación entre el Estado y los ciudadanos. La edificación de mejores sistemas educativos en los países recién salidos de conflictos puede desempeñar un papel fundamental en la consolidación de la paz, la reconciliación y la cohesión social.

Aunque no se pueda trazar una divisoria exacta entre los diferentes tipos de conflictos, el Informe tratará de sacar lecciones para la educación en situaciones de guerra y fuerte violencia que entrañan crisis humanitarias prolongadas y conflictos persistentes de los que son víctimas determinadas partes de algunos países. También examinará los casos de países y territorios recién salidos de conflictos en los que el alto grado de violencia persistente puede extenderse a las escuelas y exigir, por lo tanto, una planificación de la educación que tenga en cuenta la situación conflictiva con vistas a evitar una inversión total de la situación. El Informe mostrará las secuelas persistentes de los conflictos en la educación, basándose en las experiencias de países que actualmente están en paz.

En cada una de esas situaciones, es variable la forma en que los individuos y los grupos viven los conflictos. Algunos se ven obligados a desplazarse a otras partes del país o a emigrar a países extranjeros. Es muy probable que los desplazados internos y los refugiados no sólo tengan que afrontar situaciones angustiosas, sino que además tropiecen con problemas para tener acceso a sistemas educativos que se hallan al máximo de sus posibilidades y en los que el currículo y la lengua de enseñanza pueden ser ajenos a su cultura e idioma. Los que logran refugiarse en países ricos permanecen a menudo al margen de la sociedad y tienen pocas perspectivas de integrarse en ella. En ambas situaciones, las legislaciones pueden crear obstáculos para el acceso a servicios básicos como la educación, o bien propiciar el acceso a los mismos.

Cuando las familias no pueden escapar a situaciones de violencia, los niños no sólo pueden sufrir traumas graves, sino que corren el riesgo de verse arrastrados a participar en el conflicto al ser reclutados como soldados. En las situaciones de conflicto, los niños corren riesgos acrecentados de perder a miembros de su familia o de resultar gravemente heridos. El proceso de reconstrucción de un sistema educativo –sea donde sea, en la región Filipina de Mindanao, en la faja de Gaza o en

otras partes del mundo— no sólo exige una rehabilitación de las infraestructuras físicas, sino también la adopción de medidas susceptibles de prestar a los niños y los jóvenes la ayuda que necesitan en el plano emocional y psicosocial.

Las políticas deben proteger a los grupos vulnerables, apoyar la reconstrucción de la educación y velar por que la educación contribuya a la paz y la estabilidad

En el plano de las políticas, las situaciones de conflicto pueden requerir respuestas diferentes, e incluso más exigentes. Las políticas deben tener en cuenta tanto el impacto de los conflictos en la educación como las influencias —mucho más sutiles— de la educación en los conflictos.

Proteger la educación en las situaciones de conflicto: El Informe definirá por qué medios se puede garantizar la protección del derecho a la educación en las situaciones de conflicto. Examinará en qué medida los marcos jurídicos nacionales dispensan una protección al ejercicio del derecho a la educación, incluso en el caso de las personas que viven en zonas de guerra y de las que se han visto obligadas a emigrar dentro de sus propios países o al extranjero. También pondrá de relieve las estrategias encaminadas a proporcionar espacios físicamente seguros y asistencia psicosocial a los niños y jóvenes angustiados y traumatizados. Cuando los países salen de un conflicto, la reconstrucción de los sistemas de educación constituye una prioridad perentoria, tanto para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la educación como para conseguir que los ciudadanos recobren confianza en el Estado y que éste restablezca su legitimidad.

Garantizar la educación es contribuir a la paz, la estabilidad y la construcción de la nación: En los países y territorios afectados por conflictos se debe prestar atención no sólo a la ampliación del acceso a la educación, sino también a la mejora de su calidad, de manera que sea pertinente para los grupos desfavorecidos, promueva valores positivos y ofrezca oportunidades a los jóvenes para adquirir competencias útiles en el mundo del trabajo. Para romper los ciclos que contribuyen a los conflictos violentos, los currículos deben promover imágenes positivas de identidad y la lengua usada en la enseñanza debe propiciar la integración. También es preciso velar por que las escuelas no contribuyan a fomentar actitudes negativas —comprendida la discriminación entre los sexos— que propicien la violencia. Las políticas y la planificación tienen que ir más lejos para garantizar que la educación estimule la igualdad y la cohesión social y apoye la paz, la seguridad y la construcción del Estado a largo plazo. El hecho de no integrar a la educación en esos procesos puede acarrear riesgos muy considerables para la estabilidad en el futuro.

Los donantes de ayuda y las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel fundamental

Los gobiernos nacionales son responsables del cumplimiento de su compromiso de alcanzar los objetivos de la EPT. Sin embargo, en las situaciones de conflicto su capacidad para honrar ese compromiso puede ser muy limitada. En algunos casos, los propios gobiernos están implicados en conflictos con grupos particulares y, por lo tanto, es muy poco probable que deseen proporcionarles servicios públicos. En otros casos, su capacidad para suministrar esos servicios se ve gravemente mermada cuando una buena parte de los recursos estatales se destina a financiar operaciones militares destinadas a proteger —o atacar, en algunos casos— a los civiles. En este tipo de situaciones, puede ser crucial el papel desempeñado por los donantes de ayuda y las organizaciones no gubernamentales. Al mismo tiempo, cabe señalar que tanto los donantes como esas organizaciones

tienen que afrontar riesgos políticos, fiduciarios y de seguridad que pueden limitar su grado de compromiso.

Cada vez se reconoce más que la acción de los organismos internacionales en las situaciones de conflictos raras veces es políticamente neutral. Como la asistencia para el desarrollo está estrechamente vinculada a los intereses geopolíticos de los gobiernos donantes de ayuda, en las prioridades de ésta pueden influir las preocupaciones por la seguridad mundial, concediéndose así una importancia predominante al gasto en operaciones militares y de mantenimiento de la paz. Esto también influye en la elección de los países destinatarios de la asistencia, ya que el grueso de ésta se otorga a los que más motivos de preocupación suscitan con respecto a la seguridad mundial. Además, hasta una época reciente, la educación brillaba prácticamente por su ausencia en las respuestas a las crisis humanitarias. Cuando un país sale de una situación de conflicto, los donantes están muy pocas veces preparados para efectuar una transición fluida de la ayuda humanitaria a la asistencia para el desarrollo. Es necesario y urgente pasar de la situación actual –caracterizada por la insuficiencia y la fragmentación de la ayuda a la educación otorgada a los países recién salidos de conflictos– al hallazgo de soluciones innovadoras que permitan suministrar de inmediato servicios educativos y contribuir así a la construcción del Estado a plazo más largo. En el Informe se examinarán los enfoques innovadores en materia de financiación bilateral y multilateral, a fin de determinar cuáles son los medios más adecuados para incrementar la ayuda a la educación – incluso en los países y territorios donde la gobernanza es muy endeble y donde los gobiernos carecen de legitimidad– y minimizar los riesgos de los donantes de ayuda.

Seguimiento de los progresos hacia los objetivos de la Educación para Todos

Una meta esencial del Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo es la supervisión de los progresos hacia la consecución de seis objetivos de la EPT establecidos en el Foro Mundial sobre la Educación celebrado el año 2000 en Dakar. El objetivo primordial del capítulo dedicado al seguimiento de esos progresos en el Informe 2011 es seguir proporcionando información fiable y exacta sobre los mismos, a fin de evaluar si los gobiernos nacionales y la comunidad internacional están a la altura de los compromisos que han contraído. Ese capítulo examinará los avances hacia cada uno de los objetivos de la EPT y los problemas correspondientes, recurriendo a indicadores comparables a nivel internacional. También examinará el nivel de financiación de la EPT suministrado por los gobiernos nacionales y los donantes de ayuda internacionales.

A lo largo de todo el capítulo, se pondrán de relieve los problemas y las posibilidades que se presentan en materia de políticas con respecto al logro de los objetivos de la EPT. Se examinarán más concretamente:

La continuidad del impacto de la crisis financiera. Las perspectivas de realización de los objetivos de la EPT se han visto seriamente obstaculizadas por la reciente crisis financiera. El capítulo consagrado al seguimiento proseguirá la observación del impacto de ésta en esas perspectivas. También pondrá de relieve las repercusiones de la crisis en las inversiones en la educación, tanto a nivel nacional como internacional.

Las políticas relativas a la EPT con buenos resultados. El capítulo analizará las estrategias de educación que se han traducido en progresos constantes de la EPT. También determinará qué lecciones importantes deben sacar los países de esas estrategias con vistas a acelerar sus progresos hacia la consecución de la EPT.